Спиридонов Денис Вадимович. Особенности юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.06 / Спиридонов Денис Вадимович;[Место защиты: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)].- Москва, 2014.- 229 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Правовая природа юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах 19**

1 Эколого-правовая сущность, понятие и особенности юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах 19

2. Основания и виды юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах 38

3. Виды правонарушений в области недропользования и их классификации 59

**Глава 2. Особенности карательной ответственности за нарушение законодательства о недрах78**

1. Административная ответственность за правонарушения в сфере недропользования 78

2 Уголовная ответственность за нарушение правил охраны и использования недр 103

3. Дисциплинарная ответственность за нарушение порядка проведения работ, связанных с пользованием недрами 129

**Глава 3. Проблемы возмещения вреда в сфере недропользования 142**

1. Особенности гражданско-правовой ответственности за нарушение законодательства о недрах 142

2. Материальная ответственность в области рационального использования и охраны недр 176

Заключение 190

Список использованных источников 194

## Основания и виды юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах

Эти специфические признаки недр необходимо учитывать при применении к нарушителям законодательства о недрах мер юридической ответственности.

На основе анализа законодательства и практики его применения диссертантом определены особенности юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах, которые выражаются в том, что она направлена на: обеспечение законности и правопорядка в сфере недропользования; охрану государственной собственности на недра; приоритетную защиту публичных (государственных и общественных) интересов в данной сфере перед частными интересами; соблюдение специально установленного разрешительного (лицензионного) порядка предоставления недр в пользование; обеспечение безопасности недропользования при осуществлении пользователями недр деятельности по добыче полезных ископаемых, строительству и эксплуатации подземных сооружений, других объектов, являющихся источником повышенной опасности для окружающей среды, жизни и здоровья человека.

В ходе проведенного исследования выявлены и обоснованы следующие характерные признаки правонарушений в сфере недропользования: - субъектами данных правонарушений являются: а) недропользователи, преимущественно юридические лица, осуществляющие виды пользования недрами на основании лицензии на пользование недрами, а также эксплуатирующие опасные производственные объекты; б) их должностные лица; в) граждане, осуществляющие добычу общераспространенных полезных ископаемых для своих нужд; г) лица, осуществляющие самовольное пользование недрами; - противоправные деяния, как правило, виновно совершаемые недропользователями, выражаются в нарушении установленного порядка рационального использования и охраны недр, обеспечения безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, иных требований, предусмотренных законодательством о недрах, лицензией на пользование недрами, техническим проектом освоения участка недр; - в результате противоправных деяний недропользователей создается угроза либо причиняется вред недрам, другим природным объектам, природным ресурсам, окружающей среде в целом.

Предложена авторская научная классификация наиболее распространенных на практике административных правонарушений в области использования и охраны недр в зависимости от объекта посягательства: - правонарушения в области охраны государственной собственности на недра; - правонарушения, связанные с несоблюдением порядка ведения работ по геологическому изучению недр, а также по сбору и хранению полученной информации; - правонарушения, посягающие на установленный порядок предоставления, использования и охраны недр; - правонарушения, связанные с невыполнением требований безопасности и охраны окружающей среды при проведении работ, связанных с пользованием недрами; - правонарушения, посягающие на установленный порядок осуществления деятельности по освоению участков недр континентального шельфа, использованию его минеральных ресурсов.

Данная классификация позволяет дать правовую оценку составов административных правонарушений в сфере недропользования, предусмотренных КоАП РФ12, провести их разграничение, выявить имеющиеся в законодательстве пробелы и обосновать практические предложения по его совершенствованию.

. При исследовании административной ответственности в сфере недропользования диссертантом показано, что Законом РФ «О недрах», подзаконными нормативными правовыми актами и инструктивно методическими документами недостаточно четко разграничиваются требования по рациональному использованию недр и их охране, в результате чего на практике возникают проблемы при квалификации правонарушений по статье 8.9 («Нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов») и статье 8.10 («Нарушение требований по рациональному использованию недр») КоАП РФ. Для устранения выявленных недостатков и повышения эффективности правового регулирования административной ответственности за нарушение законодательства о недрах предлагается разработать и утвердить правила, устанавливающие единые требования в области рационального использования, охраны недр и безопасного ведения работ, связанного с пользованием недрами.

В целях совершенствования правового регулирования уголовной ответственности в сфере недропользования предлагается в объективную сторону состава преступления, предусмотренного статьей 255 УК РФ («Нарушение правил охраны и использования недр»), дополнительно включить нарушение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, поскольку требование о соблюдении такого порядка недропользователем предусмотрено законодательством о недрах.

## Виды правонарушений в области недропользования и их классификации

Юридическая ответственность за нарушение законодательства о недрах наступает в случае совершения недропользователем правонарушения. Это диктует необходимость исследования видов юридической ответственности в исследуемой сфере.

В статье 49 Закона РФ «О недрах» среди видов юридической ответственности в сфере использования и охраны недр указываются административная и уголовная ответственность. В статье 51 данного закона законодатель предусмотрел принцип обязательного возмещения вреда, причиненного недропользователем, что по своему смыслу следует отнести к гражданского-правовой ответственности. Вместе с тем в статье 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды» законодатель выделяет имущественную, дисциплинарную, административную и уголовную ответственность.

Необходимо отметить, что в статье 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды» отсутствует термин «гражданская ответственность», вместо него там используется термин «имущественная ответственность». Это представляется не вполне обоснованным, так как имущественный характер свойствен не только гражданско-правовой, но и иным видам ответственности, к примеру материальной ответственности по трудовому законодательству. Следовательно, для отграничения гражданской ответственности от иных видов юридической ответственности более корректно использовать в отношении первой термин «гражданско-правовая ответственность».

Таким образом, к числу видов юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах можно отнести следующие виды ответственности: административную, уголовную, гражданско-правовую, дисциплинарную и материальную85.

Выделение административной и уголовной ответственности в правовой науке дискуссий не вызывает. Значимость института гражданско-правовой ответственности подтверждена Концепцией развития гражданского законодательства Российской Федерации86, в связи с чем выделение данного вида юридической ответственности представляется обоснованным.

Теоретическая разработка дисциплинарной ответственности в сфере недропользования практически не проводилась87, поскольку в законодательстве отсутствуют специализированные нормы, позволяющие привлекать ответственных лиц за нарушения порядка разработки и освоения недр. Поддержание трудовой дисциплины в коллективах диктует необходимость разработки и закрепления норм, регулирующих деятельность в недропользовании, поскольку в эту сферу вовлечено значительное количество специалистов различных профессий и квалификаций, а сведения о наличии правонарушений зачастую не фиксируются и не обобщаются.

Также в процессе дальнейшего исследования доказывается, что материальной ответственности уделено недостаточно внимания в правовой науке и ее эффективность в сфере недропользования оценена не в полной мере. Исходя из этого предлагается выделять материальную ответственность в сфере недропользования как самостоятельный вид юридической ответственности. Таким образом, в данной работе рассмотрен максимально широкий диапазон видов юридической ответственности в сфере недропользования.

Ограничив виды юридической ответственности, еще раз подчеркнем, что основанием для наступления юридической ответственности является . пособие. М.: Велби; Проспект, 2008 // СПС «КонсультантПлюс». юридический факт совершения правонарушения. В этом случае важно провести отличительный анализ правонарушения, который позволит определить, что это именно правонарушение в сфере недропользования, а не какой-либо иной вид правонарушений.

В доктрине права определение понятия «правонарушение» зависит от правопонимания автора и его принадлежности к определенной научной школе. Например, А.В. Поляков считает, что с позиции общесоциального права правонарушение представляет собой «любое виновное нарушение субъектом чьих-либо прав (и, соответственно, неисполнение правовых обязанностей)»88. Также ученый подчеркивает, что особенность таких правонарушений состоит в том, что они не всегда связаны с нормативными, официально закрепленными санкциями и иногда их совершение не влечет за собой применение к правонарушителю мер государственного физического принуждения, а ответственность за них выражается прежде всего в мерах психологического воздействия общества на правонарушителя.

Правонарушение можно определить также как виновное, противоправное, общественно опасное деяние лица, причиняющее вред интересам общества, государства и личности89. Н.А. Власенко дает схожую формулировку, определяя правонарушение как противоправное, виновное действие (или бездействие), посягающее на общественные устои и ценности90.

А.А. Гогин полагает, что сущность правонарушения заключается в том, что «оно причиняет вред общественным отношениям, правам и интересам личности, общества и государства в целом»91.

Существующие в науке мнения ученых-теоретиков позволяют выделить следующие признаки правонарушения: большинством авторов. Виновность характеризует интеллектуальное, волевое отношение лица к совершаемым им действиям и их последствиям92. Однако применительно к сфере недропользования стоит учитывать, что субъект может нести ответственность и без вины (как пользователь источника повышенной опасности).

2. Противоправность. Этот признак заложен в самой семантике слова «правонарушение», что позволяет дать его буквальное толкование — «нарушение права». Противоправность позволяет разграничивать правонарушения и нарушения иных социальных норм. Кроме того, данный признак отличает правонарушения от правомерных деяний93.

3. Действие (либо бездействие), которым нанесен вред94. По мнению Н.А. Власенко, такие действия (или бездействие) имеют место в случае, когда субъект обязан в соответствии с законом поступить соответствующим образом, но по каким-то причинам этого не происходит95. При этом, как отмечает профессор, «мысли человека, его помыслы, идеи, пока они не состоялись в виде конкретного поступка, не могут считаться правонарушением»96. По уголовному закону приготовление к преступлению также может быть наказуемо, а обдумывание деталей совершения правонарушения (например, осуществления недропользования без лицензии), обсуждение этих замыслов с кем-либо может быть расценено как приготовление к правонарушению.

## Уголовная ответственность за нарушение правил охраны и использования недр

В то же время в Кодексе Тюменской области об административной ответственности от 27 декабря 2007 г. № 55205 и в Законе Республики Коми от 30 декабря 2003 г. № 95-РЗ «Об административной ответственности в Республике Коми»206 статьи, устанавливающие административную ответственность за нарушение законодательства о недрах, отсутствуют, хотя Тюменская область и Республика Коми являются крупными поставщиками полезных ископаемых, в частности нефти и природного газа. Такие составы не содержатся в административном законодательстве и иных субъектов Российской Федерации207. Позиция законодателя в данных субъектах РФ остается неясной. Вероятно, отсутствие специальных составов административных правонарушений в сфере недропользования в законодательстве субъектов РФ объясняется тем, что региональный законодатель решил не дублировать правовые нормы федерального законодательства.

Представляют интерес законодательные инициативы некоторых субъектов РФ. Так, Законодательным собранием Оренбургской области в 2001 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект федерального закона «Об ответственности за нарушения законодательства о недропользовании»208. Принятие этого нормативного акта, по мнению авторов законопроекта, вызвано фактами грубого нарушения Закона РФ «О недрах» со стороны юридических лиц — недропользователей. В частности, нередки случаи самовольного пользования недрами, не выполняются условия лицензионных соглашений, а также правила содержания ликвидированных и законсервированных скважин на нефтяных, газовых и нефтегазоконденсатных месторождениях. В законе предлагалось закрепить правовые основы системы мер административного предупреждения нарушений законодательства в сфере недропользования. Данный законопроект, тем не менее, был отклонен.

Анализ регионального законодательства показывает, что некоторые субъекты РФ устанавливают административную ответственность в сфере недропользования, однако в подавляющем большинстве субъектов РФ административная ответственность за нарушение законодательства о недрах на уровне регионального законодательства не урегулирована.

На федеральном уровне применение мер административной ответственности за нарушение законодательства о недрах является проблемным по ряду составов административных проступков. Это касается главным образом самовольного пользования недрами либо нарушения недропользователем лицензионных требований.

Государство — главный участник административно-правовых отношений в сфере недропользования, что обусловлено как спецификой недр, так и тем, что государство является собственником недр. В соответствии с лицензией недропользователю предоставляется определенный участок недр для геологического изучения, разведки и добычи (по совмещенной лицензии) полезных ископаемых209. Иными словами, пользование недрами без разрешения (лицензии) рассматривается как самовольное деяние. Данный состав сформулирован в статье 7.3 КоАП РФ, имеющей, однако, ряд недостатков. В частности, не в полной мере учтена специфика недропользования. Частью 2 статьи 7.3. КоАП РФ предусмотрено противоправное деяние в виде «пользования недрами с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденного в установленном порядке технического проекта».

Следовательно, особенность данной правовой нормы состоит в том, что административная ответственность устанавливается не за нарушение положений закона или подзаконного акта, а за нарушение индивидуального административного акта — лицензии на пользование недрами, — при этом многие условия будут специфическими применительно к каждому конкретному участку недр (ввиду отсутствия какого-либо единого утвержденного документа, содержащего общие условия пользования недрами). Также лицензия на пользование недрами зачастую содержит дополнительные условия для пользования данным участком недр (сотрудничество с коренными малочисленными народами, участие пользователя недр в социально-экономическом развитии территорий и др.).

В целях уточнения используемой в законодательстве терминологии необходимо в соответствии со статьей 12 Закона РФ «О недрах» определить основные условия пользования недрами применительно к различным видам недропользования, предусмотренным статьей 6 этого закона. Кроме того, в Законе РФ «О недрах» и подзаконных нормативных правовых актах, относящихся к подготовке проектной документации, следует дать определение понятия «требования технических проектов», выделив при этом основные требования технических проектов.

Определенные проблемы возникают и при квалификации административных проступков по части 2 статьи 7.3. КоАП РФ в случае невыполнения недропользователем условий лицензии на пользование недрами, в том числе дополнительных. Например, нарушение недропользователем условия об обязательном оформлении прав на земельные участки до начала пользования недрами вызывает необходимость разграничения административного проступка по части 2 статьи 7.3. КоАП РФ, предусматривающей пользование недрами с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и административного проступка, предусмотренного статьей 7.1 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за самовольное занятие земельного участка.

Кроме того, вызывает проблемы квалификация административного правонарушения по части 2 статьи 7.3 КоАП РФ в части пользования недрами с нарушением требований утвержденного в установленном порядке технического проекта.

## Материальная ответственность в области рационального использования и охраны недр

Возможность применения уголовной ответственности за нарушение законодательства о недрах приобретает важное теоретическое и практическое значение в условиях недостаточной эффективности превентивных мер по предотвращению экологических преступлений, в том числе в сфере недропользования. Это обусловливает необходимость научного анализа составов данного вида преступлений с учетом их специфических особенностей, выявление пробелов и коллизий, разработку предложений по оптимизации действующего законодательства. В частности, требует решения проблема выделения общих и особенных признаков уголовной ответственности в сфере недропользования исходя из различного понимания уголовной ответственности в правовой доктрине.

Еще в советском правоведении понятие «уголовная ответственность» предлагалось рассматривать в двух аспектах: во-первых, как законную обязанность совершать действия, соответствующие природе социалистического строя, а во-вторых, как обязанность, возникающую вследствие нарушения норм права и предназначенную для восстановления причиненного ущерба236. Такой взгляд на уголовную ответственность привел к тому, что в настоящее время большинство теоретиков уголовного права считают, что уголовную ответственность следует рассматривать в двух аспектах — позитивном и негативном. Этой точки зрения придерживаются, в частности, В.П. Кашепов237, А.Э. Жалинский238, Д.А. Липинский239.

При этом позитивная уголовная ответственность, согласно вышеприведенному положению, представляет собой отсутствие какого-либо нарушения или запрета из установленных в уголовном законе. Соответственно, она выражается в виде обязанности соблюдать требования действующего уголовного законодательства. В свою очередь, негативная уголовная ответственность (или, говоря иначе, ретроспективная уголовная ответственность) связана с уже совершенным определенным лицом преступлением, выражающемся в нарушении норм уголовного закона, и, как следствие, с применением государством карательных мер в отношении нарушителя.

Такой подход позволяет рассматривать уголовную ответственность в двух аспектах: до совершения преступления и после его совершения. Представляется, что наибольшую важность имеет негативный аспект

уголовной ответственности: именно совершение недропользователем преступления является основанием для привлечения его к уголовной ответственности.

Что касается самого термина «уголовная ответственность», то надо отметить, что общепринятого определения его значения нет, это предмет непрекращающихся научных дискуссий.

Весьма лаконичную формулировку предлагает Б.Н. Габричидзе. По его мнению, уголовно-правовая ответственность — это ответственность, которая применяется к лицу за совершение преступления, а преступления — это деяния, предусмотренные нормами уголовного права. При этом, считает профессор, поскольку преступления являются наиболее серьезными видами правонарушений, то и мерами ответственности в этих случаях также должны выступать самые серьезные наказания240. В своем определении автор делает акцент на серьезности совершенного правонарушения, его отличии от административного правонарушения.

Д.А. Липинский дает следующее определение уголовной ответственности: «Уголовная ответственность — это уголовно-правовая обязанность соблюдения и исполнения требований, предусмотренных уголовно-правовыми нормами, реализующаяся в уголовно-правомерном поведении субъектов уголовной ответственности, одобряемом или поощряемом государством, а в случае ее нарушения — обязанность лица, совершившего преступление, претерпевать осуждение, наказание, судимость и их реализация»241. По мнению ученого, уголовная ответственность имеет в своем основании две формы реализации — добровольную и принудительную, что соответствует теории единой природы уголовной ответственности, включающей и позитивные, и негативные начала.

Некоторые теоретики определяют уголовную ответственность только как обязанность лица отвечать перед государством242, или как результат выполнения данной обязанности243, или как важнейшую составную часть уголовно-правового отношения244.

Следует отметить, что понимание уголовной ответственности традиционно обусловливается ее негативным аспектом. Это отражается и в уголовном законе: лишь при совершении лицом преступления (ретроспективный аспект) государство в лице своих исполнительных органов дает негативную оценку данному деянию, после чего в соответствии с уголовным законодательством применяет к нарушителю принудительные меры уголовно-правового характера. Уголовная ответственность, таким образом, является своеобразной реакцией государства на совершенное преступление.

Таковы наиболее общие сущностные характеристики уголовной ответственности. На основе вышеприведенных общих сущностных характеристик уголовной ответственности можно сформулировать следующее определение уголовной ответственности за нарушение законодательства о недрах: это основанная на нормах закона обязанность виновного в совершении преступления против правопорядка в сфере рационального использования и охраны недр лица претерпеть негативные последствия в виде наказания, предусмотренного уголовным законодательством